



Consejo Nacional de Trabajo Social

Ley 53 de 1977 y Decreto 2833 de 1981

¿Qué es el Consejo Nacional de Trabajo Social?

Una pregunta que el colectivo del Trabajo Social se hace:

Para ahondar en el tema, se debe iniciar haciendo las siguientes precisiones:

- La primera es, sin desconocer la historia y la intención con la que se conformó el Consejo, que éste se debe entender teniendo en cuenta su naturaleza jurídica (que se explicará en detalle posteriormente) y las normas aplicables a este tipo de organismos. Por tanto, las afirmaciones que se hagan sobre el Consejo y sus funcionarios, deben atender principalmente a la realidad jurídica del mismo.
- La segunda, que la interpretación de una norma no se puede hacer de manera aislada, ya que ésta hace parte de un sistema normativo, el cual es parte integral de la interpretación. Hacer una lectura distinta de la norma, trae consigo confusión a los profesionales del Trabajo Social.
- Por último, la creación del Consejo Nacional de Trabajo Social, por medio de la Ley 53 de 1977, fue una conquista para los trabajadores sociales, en el sentido de que, gracias a ella, la profesión tiene reconocimiento legal y porque además se cuenta con un organismo encargado de inspeccionar y vigilar el ejercicio de los profesionales, lo cual ha permitido que el Trabajo Social se diferencie de otras profesiones que, teniendo el mismo carácter social, no pueden asumir una posición parecida. Pero también, gracias a esto, la profesión ha podido defenderse y defender al colectivo frente a las instituciones; y, al mismo tiempo, el Consejo ha podido mantener sus derechos y su seguridad jurídica, logros que no gozan otros organismos similares.

Hechas las aclaraciones, es pertinente explicar que el artículo 26 de la Constitución Política es la norma que fundamenta la existencia de los *consejos* y los *colegios profesionales*, a los que se les delega una función del Estado: la inspección y vigilancia del **ejercicio de las profesiones**:

“Artículo 26. (...) Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen riesgo social.

- Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en Colegios.

- La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos.

- La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles”

(Negrilla fuera de texto)

Ahora, los organismos a los que el Estado les ha encargado la función de inspección y vigilancia son, por un lado, los *consejos profesionales*, creados por ley, y los de origen privado, denominados *colegios*, a los que precisamente se refieren los incisos finales del artículo 26; por los cuales las profesiones pueden organizarse en *colegios*, haciendo alusión al origen privado

de esta estructura legal, señalando que deben ser democráticos y que por medio de una ley se les asignan funciones públicas.

Esto desvirtúa los rumores que han venido circulando acerca de que lo anterior aplica para los *consejos profesionales*; no siendo así, ya que son precisamente los *colegios* los que deben tener una estructura democrática. Este tema ha sido explicado por la jurisprudencia de la *Corte Constitucional* de la siguiente manera:

“En este sentido sólo la ley y no el acuerdo privado de las voluntades de quienes conforman el colegio, puede crear los requisitos necesarios para integrarlo, así como las condiciones que limiten la participación de los colegiados en la gestión de sus funciones y en la toma de decisiones.

*Los colegios profesionales deben responder pues a una filosofía esencialmente democrática. Deben **representar globalmente** a quienes ejercen determinada profesión y no pueden convertirse simplemente en voceros de **una parte especial o determinada de todo un gremio profesional**. Es innegable que, para garantizar la representación global, debe existir una norma básica que democratice los requisitos exigidos para formar parte de la entidad, así como la conformación de los órganos competentes para tomar decisiones sobre las normas del colegio, y la admisión o suspensión de los miembros.”* Sentencia C-606 de 1992, del M.P. Ciro Angarita Barón.

(Negrilla fuera de texto)

En el mismo sentido, la Sentencia 482 de 2002, del M.P., Dr. Álvaro Tafur Galvis, corrobora lo dicho ya por la jurisprudencia:

“Esto es así, especialmente si tenemos en cuenta que a ellas pueden otorgarse funciones públicas, con el fin de que intervengan en la ordenación del ejercicio de las profesiones, representando exclusivamente los intereses de las mismas, y no de un grupo o parte de quienes la ejercen en determinadas condiciones.”

Se concluye de lo anterior que los *colegios*, por ser de origen privado, deben mantener una estructura democrática en su conformación y en la toma de decisiones (cumpliendo con un requisito legal), con el propósito de asumir una función pública, sin la injerencia de intereses particulares. La Constitución determina los requisitos de la estructura de los *colegios* de las profesiones, que tienen sentido en la medida que, aunque de origen privado, su estructura debe ser democrática para garantizar el cumplimiento de sus funciones.

Por tanto, es errado asimilar lo estipulado el artículo 26 de la Constitución Política, como la forma organizativa de los *consejos profesionales*, porque éstos tienen una estructura establecida por la ley, distinta a la de los *colegios*. Sin embargo, y a pesar del origen privado de los *colegios*, no se les exime de responsabilidades frente al Estado.

El Consejo de Estado se ha pronunciado sobre el rol que desempeñan los particulares en los *consejos profesionales*, cuya composición es igual a la del Consejo Nacional de Trabajo Social:

*“La composición mixta del organismo –pública y privada (asociaciones gremiales de topógrafos)– realiza el principio de participación en las decisiones que afectan a los profesionales mencionados –art. 2° de la C. P.– y revela la **determinación del legislador de no entregar las funciones de inspección y vigilancia a las asociaciones de profesionales o a los gremios constituidos en colegiaturas sino de mantenerlas en órganos públicos de inspección y vigilancia con participación del sector profesional respectivo.**”* (Concepto 1590 del Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil. Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, Bogotá, 14 de octubre de 2004).
(Negrilla fuera de texto)

Es claro: no se está entregando a los particulares una función pública que debe permanecer en el Estado, pero sí se está garantizando la participación profesional en las decisiones que directamente los afectan.

La Corte Constitucional reitera lo expresado en el artículo 26, en lo referente a las autoridades competentes que inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones, en torno a los *consejos profesionales*:

“Como es sabido, la reglamentación de las profesiones y la previsión de los órganos para el ordenamiento de las funciones que en relación con ellas corresponde al Estado, se señala, primordialmente, en el mencionado artículo 26 de la Constitución.”

Agrega la Corte que las atribuciones descritas en el artículo 189 de la Constitución:

*“...llevan a la conclusión de que las funciones de inspección y vigilancia sobre las profesiones legalmente establecidas no competen con exclusividad al Presidente de la República, y por ello bien puede **la ley determinar cuál sea la autoridad competente al efecto. Así las cosas, la ley puede igualmente determinar las características de la autoridad que cree para tal función –órgano unipersonal o pluripersonal–, fijar su integración (con servidores públicos o con intervención de particulares, etc.), objetivos y funciones.**”* Sentencia C 482 de 2002, del M. P. Álvaro Tafur Galvis.
(Negrillas fuera del texto)

Para cumplir con esta obligación, la ley ha delegado la función de inspección y vigilancia de las profesiones a los *consejos*. La Corte agrega que la ley determina las características de la autoridad que se cree para esta función; que, en el caso del Consejo Nacional de Trabajo Social, se determinó que tuviera una intervención mixta, con servidores públicos y privados, y cómo se va a llevar a cabo su función. Pero la normatividad aplicable a este tipo de organismos no se agota con el artículo 26 de la Constitución, los *consejos profesionales* desempeñan una función pública de naturaleza jurídica particular, **definida principalmente por la jurisprudencia** y que obedece a una regulación especial. Por lo anterior, para entender el contexto normativo del Consejo Nacional de Trabajo Social, se requiere hacer una revisión de la normatividad y, sobre todo, de la jurisprudencia, donde ha tenido su mayor desarrollo.

Los fundamentos constitucionales de la figura jurídica del Consejo Nacional de Trabajo Social se encuentran descritos en los artículos 209 y 210 de la Constitución, en ellos se dan los primeros indicios de su naturaleza jurídica. El artículo 209 se refiere a quiénes hacen parte de la función administrativa del Estado, y el artículo 210 señala que:

*“Las **entidades de orden nacional** descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de estas, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa. (...) **La ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores y gerentes.**”*
(Negrilla fuera de texto)

La jurisprudencia ha explicado las características de este tipo de organismos en relación con la participación de particulares y el alcance que éstos tienen.

Al respecto, una sentencia de la Corte Constitucional dice:

*“Naturaleza pública que significa que el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería no es una entidad de carácter privado que ejerza funciones administrativas –como parece proponerlo el Senado de la República en su insistencia–, sino que es un ente público, **pues pese a que también está conformado por particulares su creación legal no responde a una necesidad asociativa de sus miembros sino a la decisión expresa***

del legislador de constituirlo como un ente encargado de ejercer la inspección y vigilancia de la profesión de ingeniero, función ésta de naturaleza administrativa que difiere de la que desarrollan las asociaciones establecidas al amparo del derecho de asociación consagrado en el artículo 38 de la Carta para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad, cuya finalidad principal es la de representar y defender intereses privados.” (C-078 de 2003, de la Dra. Clara Inés Vargas Hernández).

(Negrilla fuera de texto)

En la misma sentencia se clasifica jurídicamente a los organismos con las mismas características del Consejo Nacional de Trabajo Social, empezándose a debelar cuál es la normatividad aplicable a éstos y a sus integrantes:

*“Por lo anterior no cabe duda que el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería en el momento en que se presenta el proyecto de ley bajo análisis reúne un conjunto de características que permiten catalogarlo como un **órgano del nivel central del orden nacional, puesto que fue creado por el legislador como una entidad conformada por autoridades públicas y particulares, que ejerce funciones administrativas y cuyos gastos de funcionamiento han sido sufragados con recursos públicos.**”*

En relación con el control sobre los *consejos profesionales*, la Contraloría General de la República ejerce un control fiscal en los términos de la resolución orgánica número 05289 del 27 de noviembre de 2001:

“Por la cual se reglamenta la rendición de cuentas, su revisión, y se unifica la información que se presenta a la Contraloría General de la República.

*Artículo 1°: “La presente resolución se aplica a todas las **entidades del orden nacional, territorial y particulares que administren y/o manejen fondos, bienes y/o recursos públicos en sus diferentes y sucesivas etapas de planeación, recaudo o percepción, conservación adquisición, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición, sin importar su monto o participación, que estén sometidos a la vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, por disposición constitucional y legal.**”*

También existe otro control:

*“El presidente de la República como suprema autoridad administrativa y los ministros y directores de departamentos administrativo, ejercerán control administrativo sobre los organismos y entidades que conforman la administración pública. Resulta entonces, que es al Presidente de la República a quien le corresponde ejercer las funciones de control, inspección y vigilancia sobre el Consejo Profesional Nacional de Topografía **respecto de la gestión y cumplimiento de sus obligaciones.**¹”*

(Negrilla fuera de texto)

El control del Presidente de la República, en el caso de los *consejos*, se ejerce por intermedio de los ministerios que los integran (así los consejos no estén adscritos a ninguno de ellos), quienes velarán por el cumplimiento de las obligaciones de esos organismos que, de acuerdo con la Constitución Política, no son otras que las que le otorga la ley. La Constitución ratifica la

¹ Concepto 1590 del Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil. Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, Bogotá, 14 de octubre de 2004.

especificidad de las funciones de las entidades del orden nacional, en el artículo 121, señalando: “**Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley**”. (Negrilla fuera de texto)

De lo anterior se derivan dos conclusiones:

- La primera: que el Estado es el encargado de ejercer el control sobre los *consejos profesionales*, por el simple hecho de cumplir con una función pública y manejar recursos del Estado.
- La segunda: que las funciones del Consejo Nacional de Trabajo Social se deben ceñir exclusivamente a realizar las descritas en el artículo octavo de la Ley 53 de 1977, que tienen que ver con la ética en el ejercicio profesional (con facultades disciplinarias), la inscripción de los profesionales ante el Consejo y la reglamentación interna del mismo; además de las otras funciones contenidas en otras leyes.

En otra sentencia, la C-230 de 2008, la Corte Constitucional, de manera conclusiva, dice:

*“...observa la Corte que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, puede decirse que los Consejos Profesionales, en general, reúnen un conjunto de características que permiten catalogarlos como **órganos del nivel central del orden nacional**, puesto que son creados por el legislador como entidades conformadas por autoridades públicas y particulares, que ejercen funciones administrativas y cuyos gastos de funcionamiento se sufragan con recursos públicos.”*

“En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha precisado que organismos como los llamados Consejos o Comités Profesionales (Sentencia C-964 de 1999), tienen carácter estatal y por tanto no pueden confundirse con los Colegios Profesionales que autorice la propia ley, ni con las asociaciones profesionales. (Sentencias: C-606 de 1992, C-266 de 1994, C- 492 de 1996).”

*“Lo dicho le permite afirmar a la Sala, que el Consejo Nacional de Arquitectura es al mismo tiempo un “organismo administrativo sui generis o atípico” y una dependencia interna de un ministerio, **con autonomía relativa en el ejercicio de sus propias funciones, categorizaciones que no se excluyen, como se explica enseguida**”.²*

En lo que respecta a la autonomía de los *consejos profesionales*, en un concepto del Consejo de Estado³ se analiza la norma aplicable para su funcionamiento, ya que no es posible aplicar directamente a estos organismos las normas de las entidades públicas, que no tienen, como el Consejo, participación privada. En dicho concepto se cita una serie de normas aplicables:

“Respecto a la estructura orgánica, organización y funcionamiento del Consejo Nacional de Arquitectura, también aplican las disposiciones de la Ley 489, y en particular, el artículo 54, cuyo texto dispone:

“Artículo 54. Principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional. Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones

² *Ibíd.*, Concepto 1590 del Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil.

³ Concepto 1924 de 2008. Sala de consulta y servicio civil. Consejero ponente: Enrique José Arboleda Perdomo, Bogotá, 2 de diciembre de 2008.

del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a siguientes principios y reglas generales: (...)

j) Se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad u organismo administrativo, y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica...”

(Negrilla fuera de texto)

Entonces, el Consejo puede considerarse como un organismo dependiente de los ministerios que representan al Presidente de la República, pero, al mismo tiempo, se les otorga autonomía administrativa y financiera.

Ahora, el carácter público que tienen los *consejos profesionales* afecta la normatividad aplicable a quienes los integran: están sometidos a un régimen de inhabilidades e incompatibilidades según su calidad; es decir: a los delegados de los ministerios, como servidores públicos, se aplican las normas relativas a su cargo; en el caso de los particulares, por estar realizando una función pública, el Consejo de Estado concluye que se aplican las normas del Código Disciplinario Único⁴.

Frente a este panorama normativo, ¿cuál es el rol que desempeñan los integrantes del Consejo Nacional de Trabajo Social? No es otro que el de cumplir y hacer cumplir las funciones para las cuales el organismo fue creado, asumiendo un deber de origen Constitucional.

Una competencia del Presidente de la República, según la ley, es la de establecer qué autoridad puede asumir esta función. El Consejo, entonces, no son los integrantes que lo conforman, pues éste es un organismo del orden nacional que tiene un carácter público, y los particulares que lo integran están lejos de tener ese carácter. Además, los ministerios representan lo público, pero tampoco son el Consejo, pues el Consejo Nacional de Trabajo Social no está adscrito a ninguno de ellos. El Consejo es un organismo con autonomía administrativa y financiera. sin personería jurídica,

⁴ Ahora, de manera general los miembros del Consejo Nacional de Arquitectura en ejercicio de las funciones asignadas por la ley 435 de 1998 tendrán las inhabilidades propias de la calidad con la cual actúan en el mismo, considerando que de conformidad con el artículo 9 de la ley 435, transcrito en el punto III de este concepto, allí participan tanto servidores públicos como particulares. En tal virtud, quien actúa en la primera de las condiciones nombradas, estará sujeto al régimen constitucional y legal de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos.

Por otra parte, considerando que los particulares que integran el Consejo Nacional de Arquitectura ejercen función pública, debe concluirse que respecto de ellos se aplica el artículo 54 de la ley 734 de 2002, a saber:

“Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

El texto “decretos” fue declarado exequible por la sentencia C-1076 de diciembre 5 de 2002, en el entendido de que se trata de decretos con fuerza de ley.

“Artículo 54. Inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses. Constituyen inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y violación al régimen de conflicto de intereses, para los particulares que ejerzan funciones públicas, las siguientes:

- 1. Las derivadas de sentencias o fallos judiciales o disciplinarios de suspensión o exclusión del ejercicio de su profesión.*
- 2. Las contempladas en los artículos 8 de la Ley 80 de 1993 y 113 de la Ley 489 de 1998, o en las normas que los modifiquen o complementen.*
- 3. Las contempladas en los artículos 37 y 38 de esta ley.*
- 4. Las previstas en la Constitución, la ley y decretos³⁸, referidas a la función pública que el particular deba cumplir”.*

Lo anterior no impide que existan actividades compartidas con otras personas jurídicas, ni con los organismos de la profesión, pero esas actividades están limitadas a las relacionadas con el “objeto social” del Consejo; entre otras cosas, porque en materia presupuestal, el organismo está vigilado por la Contraloría General de la Nación y por otras entidades de control, por lo que cualquier extralimitación en sus funciones puede conllevarle consecuencias al Consejo, a sus integrantes y a sus funcionarios. Las sinergias entre los organismos de la profesión se deben dar dentro de la realidad jurídica del Consejo, no desde el imaginario que hay en torno al mismo, porque el Consejo Nacional de Trabajo Social es en esencia un *consejo profesional*.

Funcionamiento interno del Consejo Nacional de Trabajo Social

Las normas que regulan el funcionamiento del Consejo Nacional de Trabajo Social son: en primer lugar, la Ley 53 de 1977, y en forma particular, el Acuerdo No 021 de 2018, el *Reglamento Interno del Consejo Nacional de Trabajo Social*. La ley establece la conformación del Consejo y sus funciones en general, en las cuales está la de “*dictar el reglamento interno del Consejo*”. El Acuerdo No. 021 es el resultado de esa facultad legal del Consejo para determinar la organización administrativa que garantice la funcionalidad del organismo, como lo señala el artículo 4 de dicho acuerdo.

La lectura de este artículo se debe hacer de manera integral y sistemática para dar el verdadero sentido a las palabras que lo construyen, y cuyo fin fue la actualización de esta norma mediante un acto administrativo: el Acuerdo No. 021, aprobado por los integrantes del Consejo, amparados en la facultad otorgada por la Ley 53 de 1977, en el literal e del artículo octavo.

En el artículo 4 de este acuerdo se dice:

“Administración. Con el fin de llevar a cabo lo ordenado por la Ley 53 de 1977 y el Decreto 2833 de 1981, los integrantes del Consejo delegan en un equipo de trabajo la ejecución de la parte operativa del organismo. Este equipo estará conformado por un grupo administrativo (presidencia y dirección ejecutiva) y un grupo auxiliar, con funcionarios que serán seleccionados por el grupo administrativo.”

Lo que se delega en la norma al equipo administrativo **es la ejecución de la parte operativa**, de ninguna manera se está delegando la toma de decisiones que corresponden a los integrantes del Consejo. De otra índole son las decisiones relacionadas con las actividades requeridas para la adecuada operatividad cotidiana del organismo.

Quienes cuestionan la norma están dando un sentido equivocado a la palabra “operativa”, dejando de lado los otros artículos del contexto del Acuerdo No. 021 y la verdadera acepción de lo operativo en el quehacer del Consejo; descrito en las funciones del equipo administrativo en los artículos 14, 16 y 18 del acuerdo. Por tanto, la interpretación debe hacerse de manera integral.

Ahora, los *consejos profesionales*, por la naturaleza *sui generis* (en palabras del Consejo de Estado), como organismos administrativos del orden nacional, están sometidos a las normas que los rigen para su organización y funcionamiento. En el caso particular del Consejo Nacional de Trabajo Social, la organización administrativa se aplica la norma del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, según el Consejo de Estado en el concepto número 1924 de 2008:

“Respecto a la estructura orgánica, organización y funcionamiento del Consejo Nacional de Arquitectura, también aplican las disposiciones de la Ley 489, y en particular, el artículo 54, cuyo texto dispone:

*Artículo 54. Principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional. Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y **demás entidades u organismos administrativos nacionales**, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a siguientes principios y reglas generales: (...)*

*j) Se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad u organismo administrativo, **y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica...***

(Negrilla fuera de texto)

Es absurdo señalar que hay concentración de poder en el equipo administrativo, creando suspicacias por la errónea interpretación de un artículo; cuando en realidad son los integrantes del Consejo quienes, por mayoría, toman las decisiones, que el equipo administrativo acata y lleva a cabo, y al mismo tiempo realiza todas las acciones indispensables para el logro del objeto social del organismo, de acuerdo con el reglamento interno.

Además, hay que tener en cuenta:

- La persona que desempeña la presidencia es elegida por los integrantes Consejo.
- En la Ley 53 de 1977 se determina que el organismo dicte su reglamento, como una de sus funciones. Esto, por la autonomía administrativa señalada en el artículo 54 antes citado.
- Por tal autonomía, los integrantes del Consejo aprobaron el Acuerdo No. 021 y determinaron cómo se efectuaría la parte operativa de la administración del Consejo.

Bogotá D.C., 19 de noviembre de 2020